



Berlin, 18. März 2005

---

## Infopapier zum Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz

Deutschland ist verpflichtet, **vier Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft** umzusetzen, die den Schutz vor Diskriminierung regeln. Hiervon sind **viele Bereiche unserer Rechtsordnung** betroffen. Der **Schwerpunkt** liegt im Bereich von **Beschäftigung und Beruf**, die Bestimmungen gelten gleichermaßen etwa für Arbeitnehmer, Auszubildende oder für den öffentlichen Dienst. Betroffen ist aber **auch das Zivilrecht**, insbesondere Verträge mit **Lieferanten, Dienstleistern oder Vermietern**.

Hintergrund der europäischen Gesetzgebung ist der Gedanke, dass die Europäische Union **nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft** ist. Der Schutz vor Diskriminierung gehört zum **Kernbestand der Menschenrechtspolitik**. Nicht zuletzt ist es auch wirtschaftlich effektiver, Minderheiten und benachteiligte Gruppen so weit als möglich zu integrieren.

Die **Koalitionsfraktionen** haben sich über die Umsetzung in das deutsche Recht geeinigt. Der **Entwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen** vom 16. Dezember 2004 (ADG-E; Bundestags-Drucksache 15/4538) beruht auf Vorarbeiten, die von den **fachlich zuständigen Ministerien** geleistet worden sind. Der federführende Bundestagsausschuss hat am 7. März 2005 eine **öffentliche Anhörung** durchgeführt. Nach Auswertung der Anhörung werden die Regelungen **jetzt präzisiert**, damit vor allem im Arbeitsrecht eine 1:1-Umsetzung erfolgt. Unnötige Bürokratie wurde beseitigt.

### 1. Wie erfolgt die Umsetzung in Deutschland?

Richtlinien sind europäische Rahmengesetze, sie müssen durch nationales Recht umgesetzt werden. Das wird in Deutschland mit **einem Antidiskriminierungsgesetz** geschehen. Es wird also ein **einheitliches Gesetz zur Umsetzung der Rechtsbereiche Arbeitsrecht, Zivilrecht, Beamtenrecht und Sozialrecht** geben. Nur der Benachteiligungsschutz für Soldaten ist einem gesonderten Gesetz vorbehalten.

### 2. Welche Lebensbereiche regeln die Richtlinien?

Die Regelungen der europäischen Richtlinien sind kompliziert. Vereinfacht lassen sich die Brüsseler Vorgaben wie folgt darstellen:

Richtlinie	Umsetzungsfrist	Geschütztes Merkmal	Anwendungsbereich
<b>Antirassismus-Richtlinie</b> 2000/43/EG vom 29. Juni 2000	19. Juli 2003	◆ Rasse* / ethnische Herkunft	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht)</li> <li>◆ Bildung, Gesundheits- und Sozialleistungen (Schwerpunkt im öffentlichen Recht)</li> <li>◆ Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen (vor allem Zivilrecht)</li> </ul>
<b>Rahmen-Richtlinie</b> 2000/78/EG vom 27. November 2000	2. Dezember 2003 (wegen Alter 2. Dezember 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Religion / Weltanschauung</li> <li>◆ Behinderung</li> <li>◆ Alter</li> <li>◆ sexuelle Identität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht)</li> </ul>
<b>Revidierte Gleichbehandlungs-Richtlinie</b> 2002/73/EG vom 23. September 2002 (= Überarbeitung der Richtlinie 76/207/EWG)	5. Oktober 2005	◆ Geschlecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Beschäftigung und Beruf (vor allem Arbeitsrecht)</li> </ul>
<b>Vierte Gleichstellungs-Richtlinie</b> zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb des Erwerbslebens 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004	21. Dezember 2007	◆ Geschlecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen bei Massengeschäften; privatrechtliche Versicherungen (vor allem Zivilrecht, insbesondere Privatversicherungsrecht)</li> </ul>

---

\* Die Richtlinie spricht von „Rasse“, um klarzustellen, dass die Maßnahmen der Bekämpfung des Rassismus in der Europäischen Union dienen. Damit wird nicht Theorien das Wort geredet, die die Existenz menschlicher „Rassen“ belegen wollen (Erwägungsgründe 5 und 6 der Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG)

### 3. Diskriminierungsschutz in Beschäftigung und Beruf

- a) Hier liegt der **Schwerpunkt der Richtlinien** und damit auch des Antidiskriminierungsgesetzes. Um Benachteiligungen in Beschäftigung und Beruf wirksam begegnen zu können, wird ein Benachteiligungsverbot normiert, das **alle Diskriminierungsmerkmale aus Art. 13 EG-Vertrag** (Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Identität) berücksichtigt. An diesen Katalog der Diskriminierungsmerkmale ist der deutsche Gesetzgeber gebunden. Die bisherigen Vorschriften über die Gleichbehandlung wegen des Geschlechts, die das Arbeitsrecht im BGB betreffen, werden in das ADG-E übernommen.
- b) **Tarifvertragsparteien, Arbeitgeber, Beschäftigte** und deren Vertretungen sollen daran mitwirken, Benachteiligungen zu verhindern oder zu beseitigen.
- c) Der Entwurf entspricht den **Vorgaben der Richtlinien. Nicht jede unterschiedliche Behandlung ist hiernach eine verbotene Benachteiligung**. So erlauben die Richtlinien z.B. die Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung auf Grund der spezifischen Ausbildungsanforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes oder auf Grund der Notwendigkeit einer angemessenen Beschäftigungszeit vor dem Eintritt in den Ruhestand. **Spezifische Fördermaßnahmen** zum Ausgleich bestehender Nachteile (z.B. Frauenförderung, Maßnahmen für Behinderte) bleiben ebenfalls zulässig.
- d) **Beschäftigte**, die von einer Diskriminierung betroffen sind, haben **folgende Rechte**: Sie können sich bei den zuständigen Stellen (z.B. beim Arbeitgeber, einem Vorgesetzten oder der Arbeitnehmervertretung) **beschweren**. Benachteiligte haben Anspruch auf Ersatz des ihnen entstanden **materiellen und immateriellen Schadens**. Das gibt die Richtlinie vor. Wer seine Rechte in Anspruch nimmt, darf deswegen keinen Nachteil erleiden.
- e) Diese Rechte sind als **individuelle Ansprüche** der Beschäftigten ausgestaltet, die notfalls vor dem Arbeitsgericht eingeklagt werden können. Betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich aber **auch an den Betriebsrat** wenden. Bei **groben Verstößen** des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot können **auch der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft** vor dem Arbeitsgericht auf Unterlassung oder auf Duldung oder Vornahme einer Handlung klagen. Auch dies entspricht den Vorgaben des europäischen Rechts.

- f) Die arbeitsrechtlichen Vorschriften gelten unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung **entsprechend für alle Beamtinnen und Beamten** sowie Richter/innen des Bundes und der Länder.

#### 4. Was ändert sich im Arbeitsrecht nach der Anhörung vom 7. März 2005?

- a) Die **Haftung für Dritte** (§ 16 ADG-E) **wurde gestrichen**. Die Verantwortlichkeit für Benachteiligungen z.B. durch Kunden oder Lieferanten richtet sich also auch im Antidiskriminierungsrecht nach den erprobten, **bereits geltenden allgemeinen Regeln** (z.B. Haftung nur dann, wenn dem Arbeitgeber ein Organisationsverschulden nachweisbar ist.)
- b) Die **sechsmontatige Ausschlussfrist** zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gilt **jetzt auch für Vermögensschäden** (z.B. entgangener Lohn). Die Tarifvertragsparteien können eine abweichende Regelung treffen; das stärkt die Tarifautonomie. Bislang galt die Ausschlussfrist nur für Nichtvermögensschäden. Der Schadensersatz wird in dem Fall, dass der benachteiligte Bewerber die Stelle ohnehin nicht bekommen hätte, wie im geltenden Recht **auf maximal drei Monatsverdienste beschränkt**.
- c) Ein **besondere Beschwerdestelle** in den Betrieben wird **nicht eingerichtet**. Beschäftigte können sich bei bereits bestehenden Stellen (z.B. der Personalabteilung) beschweren. Das vermeidet zusätzlichen bürokratischen Aufwand.
- d) Die „Kirchenklausel“ (§ 9 ADG-E) wurde überarbeitet, um dem **Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und der ihnen zugeordneten Einrichtungen** (z.B. Caritas, Diakonie) besser Rechnung zu tragen. Kirchen und Religionsgemeinschaften dürfen ihre Beschäftigten weiterhin mit Rücksicht auf deren Religion oder Weltanschauung auswählen, wenn die Tätigkeit dies erfordert .
- e) Die Vorschrift zur **Altersdiskriminierung** (§ 10 ADG-E) wird durch weitere Regelbeispiele präzisiert.. Damit ist sichergestellt, dass **besondere Bestimmungen für ältere Arbeitnehmer** z.B. für den Kündigungsschutz oder bei Sozialplänen **zulässig bleiben**.

## 5. Zur Umsetzung im Bereich des allgemeinen Zivilrechts

- a) Die Vorgaben der Antirassismus-Richtlinie zum **Schutz vor ethnischer Benachteiligung** werden umgesetzt. Eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot ist nach der Richtlinie für den **persönlichen Nähebereich** vorgesehen. Diese Ausnahme wird in den Entwurf übernommen. Das Gesetz gilt also beispielsweise nicht, wenn Vermieter und Mieter auf einem Grundstück wohnen.
- b) Ein **geschlechtsspezifischer** Schutz im Privatrecht ist europarechtlich mit der **vierten Gleichstellungs-Richtlinie** vorgegeben, jedoch weniger tiefgehend als bei der Richtlinie zum Schutz vor ethnischer Benachteiligung. Insoweit leistet das Gesetz bereits jetzt die Umsetzung. Einbezogen werden – insoweit über die derzeit geltenden europarechtlichen Vorgaben hinaus – auch die anderen Merkmale des Art. 13 EG-Vertrag: **Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Identität**.
- c) Nach dem Muster der vierten Gleichstellungs-Richtlinie wird für die soeben genannten Merkmale der Anwendungsbereich auf **Massengeschäfte** (z.B. Verträge mit Hotels, Gaststätten, Kaufhäusern) und privatrechtliche Versicherungen beschränkt. Bei Massengeschäften sind Diskriminierungen besonders augenfällig, weil das Ansehen der Person üblicherweise keine oder nur eine ganz ungeordnete Rolle spielt.
- d) Diese Lösung gewährleistet den gebotenen **Ausgleich mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit**: Zum einen ist der gesamte private Lebensbereich (z.B. Verkauf des gebrauchten Pkw, private Vermietung) ausgenommen. Zum anderen bleiben auch in der gewerblichen Wirtschaft bei Massengeschäften sachlich gerechtfertigte Unterscheidungen zulässig. Versicherungen können die Risiken auf statistisch gesicherter Grundlage kalkulieren – es gibt keinen Zwang zu „Unisex-Tarifen“.
- e) Wer gegen das gesetzliche Diskriminierungsverbot verstößt, hat den **hierdurch entstandenen Schaden** zu ersetzen (z.B. Mehrkosten für eine Ersatzbeschaffung, unter Umständen Entschädigung für die Würdeverletzung nach den Umständen des Einzelfalls). Das entspricht den **allgemeinen Grundsätzen des Schadensrechts**. Ein „Strafschadensersatz“ ist weder durch die Richtlinien gefordert noch im Gesetz vorgesehen. Ein **Anspruch auf Vertragsschluss** besteht, wenn die Benachteiligung ursächlich für die Vertragsverweigerung war und der Vertragsgegenstand noch verfügbar ist – auch nach einer Diskriminierung bleiben also bereits geschlossene Verträge unangetastet.

## 6. Was ändert sich im allgemeinen Zivilrecht nach der Anhörung vom 7. März 2005?

- a) Der Entwurf stellt klar, dass bei der **Vermietung von Wohnraum** eine sozial ausgewogene Zusammenstellung der Mietergemeinschaft zulässig bleibt, wie dies auch § 6 Wohnraumförderungsgesetz vorsieht. Dies trägt zur **Schaffung und Erhaltung stabiler Wohnquartiere** bei. Eine aktive Wohnungspolitik gerade in den innerstädtischen Ballungsräumen ist damit gesichert.
- b) Wie im Arbeitsrecht müssen auch zivilrechtliche Ansprüche **innerhalb von 6 Monaten** geltend gemacht werden. Das schafft Rechtssicherheit in kurzer Frist und entlastet damit alle Beteiligten.
- c) Für **Versicherungen** gilt: Deutschland hat bei den Verhandlungen über die Gleichbehandlungs-Richtlinie wegen des Geschlechts durchgesetzt, dass die Versicherungen auf einer statistisch gesicherten Grundlage unterschiedliche Risiken berücksichtigen dürfen (z.B. keine Verpflichtung zu Unisex-Tarifen, wenn das Geschlecht ein bestimmender Faktor ist und dies statistisch nachgewiesen werden kann; oder unterschiedliche Krankenversicherungstarife bei unterschiedlichem Alter).

Damit sich die **Versicherungsunternehmen** hierauf einstellen können, gilt das ADG für private Versicherungsverträge erst ab **Ende 2007**. Ab dann müssen auch in Krankenversicherungsverträgen die Kosten von Entbindung und Mutterschaft geschlechtsneutral verteilt werden.

- d) Die Bundesländer können für Diskriminierungsklagen ein **obligatorisches außergerichtliches Schlichtungsverfahren** einführen. Das entlastet die Gerichte. Solche obligatorischen Schlichtungen nach § 15a EGZPO sind bereits heute in vielen Bundesländern z.B. für Ehrverletzungsklagen vorgesehen.

## 7. Rechtsschutz

- a) Die im Arbeits- und allgemeinen Zivilrecht geregelten Rechte sind weithin **Individualansprüche**: Der **Benachteiligte entscheidet selbst**, ob und wie er seine Rechte verfolgt. Entsprechend den Vorgaben der Richtlinien erleichtert das Gesetz die Rechtsverfolgung **in zweierlei Weise**:

- b) Nach dem Modell des § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB ist eine **Beweiserleichterung** vorgesehen: Wenn Tatsachen **glaubhaft gemacht** werden können, die eine Benachteiligung wegen eines im Gesetz genannten Merkmales vermuten lassen, kehrt sich die Beweislast um: Dann muss **die andere Seite** (also z.B. der Arbeitgeber oder ein Lieferant bei Massengeschäften) beweisen, dass die unterschiedliche Behandlung erlaubt war.
- c) Es reicht also z.B. **nicht die einfache Behauptung aus**, ein Mitbewerber um einen Arbeitsplatz sei eingestellt worden, weil er männlich / jünger / älter / katholisch / nicht behindert / heterosexuell / deutscher Abstammung sei, sondern es muss zunächst dargelegt und glaubhaft gemacht werden, dass die eigene Abweisung darauf beruht, Frau / zu jung / zu alt / Muslima / farbig / behindert etc. zu sein. **Von einer automatischen „Beweislastumkehr“ kann also keine Rede sein.** Abfällige Äußerungen während eines Bewerbungsgesprächs bzw. bei der Ablehnung eines Bewerbungsgesprächs können entsprechende Anhaltspunkte geben. Dies gilt auch für Stellenanzeigen, die an in die im Gesetz erwähnten Merkmale anknüpfen, ohne dass dies sachlich begründet ist. Über diese Fragen hat **im Streitfall das zuständige Gericht** zu entscheiden: Es prüft, ob die vorgebrachten Behauptungen überzeugend sind. Erst dann muss sich die Gegenseite rechtfertigen.
- d) In der **sonstigen Privatwirtschaft** ergeben sich für die Wirtschaft keine besonderen Dokumentationspflichten, denn Geschäfte, bei denen der Vertragspartner **typischerweise individuell ausgewählt** wird (so in der Regel bei Einzelvermietungen von Wohnraum oder bei Bankkrediten etc.) sind **keine „Massengeschäfte“** und damit **vom zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot nicht erfasst**. Hier fallen also ohnehin keine Dokumentationspflichten an. Wenn aber Geschäfte typischerweise „ohne Ansehen der Person“ mit jedem Interessenten abgeschlossen werden, ist es **zumutbar und sachgerecht**, bei einer Vertragsverweigerung im Einzelfall belegen zu können, dass dies nicht auf den Diskriminierungsgründen beruhte.
- e) Die Richtlinien schreiben außerdem vor, dass Verbänden, die sich für die Interessen Benachteiligter (Antidiskriminierungsverbände) einsetzen, **Beteiligungsrechte** einzuräumen sind. Ihnen wird deshalb die **Rechtsberatung** und die Vertretung vor Gericht in Verfahren ohne Anwaltszwang gestattet. Sie können außerdem **abgetretene Ansprüche einziehen**. Antidiskriminierungsverbände müssen **mindestens fünfund-siebzig Mitglieder** haben; bei Dachverbänden genügen sieben Mitgliedsverbände.

## 8. Was ändert sich im Rechtsschutz nach der Anhörung vom 7. März 2005?

- a) **Im Rechtsschutz ändert sich nichts:** Die Sachverständigen und die Verbände haben in der Anhörung nämlich **ganz überwiegend bestätigt**, dass die gefundenen Lösungen bei der Beweiserleichterung und der Verbandsbeteiligung **sachgerecht** sind. Die Beweiserleichterung ist durch die Richtlinien vorgegeben und übernimmt das bewährte Modell des § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB. Auch sehen die Richtlinien zwingend vor, dass Verbände die Möglichkeit haben müssen, benachteiligte Personen bei der Rechtsverfolgung zu unterstützen. **Eine Verbandsklage enthält der Gesetzentwurf nicht.** Die Möglichkeit, auf Zahlung von Geld gerichtete Ansprüche – auch an Verbände – abzutreten, ist geltendes Recht.
- b) Keiner der angehörten Sachverständigen konnte die geäußerten Befürchtungen bestätigen, es sei mit einer Prozessflut zu rechnen. Diese und weitere US-amerikanische Verhältnisse im Antidiskriminierungsrecht wird es in Deutschland schon deshalb nicht geben, weil die in den USA gebräuchlichen immensen Schadensersatzzahlungen („punitive damages“) **in Deutschland unzulässig** sind. Das deutsche Schadensersatzrecht kennt keinen privaten Strafschadensersatz, sondern beruht auf dem Prinzip des Schadensausgleichs. Die Schadensersatzleistung kompensiert z.B. den entgangenen Lohn und (maßvoll) die etwaige Herabwürdigung der Persönlichkeit – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

## 9. Antidiskriminierungsstelle des Bundes

- a) Die Antidiskriminierungsstelle wird **für alle Diskriminierungsmerkmale zuständig** sein. Das geht zwar über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinaus, ist jedoch unbürokratischer. Soweit andere Beauftragte der Bundesregierung und des Bundestages zuständig sind (z.B. die **Migrationsbeauftragte** oder **der Behindertenbeauftragte**), gibt sie die Eingaben mit Zustimmung der Betroffenen dorthin ab.
- b) Die Stelle wird beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtet und **folgende durch die Richtlinien vorgegebene Aufgaben** wahrnehmen: **Unterstützung von Benachteiligten** bei der Durchsetzung ihrer Rechte durch **Information, Beratung, Vermittlung und Mediation**, Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen, regelmäßige Vorlage von **Berichten an den Bundestag**, Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung von Diskriminierungen und **Öffentlichkeitsarbeit** sowie Sensibilisierungsmaßnahmen.



- c) Die Antidiskriminierungsstelle arbeitet mit den **Bundesländern** und **Nichtregierungsorganisationen** sowie den **örtlichen Beratungsstellen** zusammen. Sie kann sich an Beteiligte (etwa an einen Arbeitgeber oder den zuständigen Betriebsrat) wenden, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist. Bundesbehörden sind verpflichtet, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu unterstützen und ihr die **erforderlichen Auskünfte** zu erteilen.